

Cómo vender Lisboa en Praga: las perspectivas de la ratificación del Tratado de Lisboa en la República Checa

David Král *

Tema: La ratificación del Tratado de Lisboa en la República Checa sigue estando rodeada de incertidumbre.

Resumen: Muchas incógnitas siguen sin respuesta en relación con el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa en la República Checa. Se ha suspendido el debate en el Parlamento porque el tratado está siendo estudiado por el Tribunal Constitucional, que deberá decidir si es compatible con la Constitución de ese país. No se prevé una decisión antes de septiembre o de octubre como muy pronto. Además, el rechazo del Tratado en Irlanda ha inyectado una nueva dinámica al proceso. El presidente checo ha proclamado que el tratado está muerto, y ello puede poner en peligro su ratificación. Esto ha animado a los euroescépticos en el Senado, y no está claro que se pueda conseguir la mayoría necesaria. No obstante, lo que sí puede llevar a los checos a completar la ratificación es su Presidencia de turno de la UE, que empieza en enero de 2009.

Análisis: *Antecedentes: por qué a los checos no les gustan los tratados de la UE*

Es difícil explicar por qué en el ámbito político checo no gustan los debates sobre los tratados europeos, pero es un hecho. El primer tratado de la UE aprobado por los checos fue el Tratado de Adhesión. Pero nunca llegó a ser votado en el Parlamento. Este último aprobó una ley constitucional en la que se reclamaba un referéndum que sustituiría al voto parlamentario. Como el resultado fue un "sí" abrumador (el 77% a favor), el tratado ni siquiera fue debatido en el Parlamento.

La suerte del Tratado Constitucional fue mucho más curiosa. La República Checa fue el único Estado miembro de la UE que no había decidido cómo lo iba a ratificar. La Constitución checa contempla una ratificación rutinaria mediante aprobación parlamentaria, a no ser que el propio Parlamento solicite un referéndum. Con el Tratado Constitucional, la mayoría de los partidos políticos coincidieron en que era un asunto tan importante que el pueblo debería poder pronunciarse. Sin embargo, para convocar un referéndum era necesaria una mayoría de tres quintas partes en las dos cámaras –la Cámara de los Diputados y el Senado–. El problema era que cualquiera de los dos partidos principales –los conservadores demócratas cívicos (ODS) y los socialdemócratas (ČSSD), de izquierdas– tenía fuerza suficiente para bloquear la mayoría constitucional necesaria y no lograban ponerse de acuerdo sobre los parámetros del referéndum. Los socialdemócratas querían convocar el referéndum al mismo tiempo que elecciones parlamentarias en junio del 2006, con la esperanza de que el tratado les aportase más votos, salvándolos así de la derrota que se esperaban. Por su parte, los

* Director del EUROPEUM Institute for European Policy

conservadores argumentaban que el referéndum debería llevarse a cabo por lo menos seis meses antes de cualquier elección general. Al final, ambos partidos se alegraron cuando los votantes de Francia y de Holanda rechazaron el tratado. Con ello se enterró prácticamente el debate en la República Checa, hasta que llegó un nuevo texto, el Tratado de Lisboa. Sin embargo, las rencillas entre los dos rivales sobre puntos técnicos revelaron un problema más grave aún: que los dos partidos principales no comparten la misma visión respecto al futuro de Europa. La polarización de los checos en cuanto a Europa es mucho más pronunciada que en los otros nuevos Estados miembros. Dada la actitud poco entusiasta de la mayoría de la población checa, los políticos del país prefieren mantener los asuntos europeos al margen del debate público ya que creen que no les benefician políticamente.

El Gobierno y el Tratado de Lisboa: ¿un matrimonio de conveniencia?

Desde el punto de vista de la República Checa, hay una gran diferencia entre el Tratado Constitucional y el de Lisboa. Mientras que el primero fue negociado por los socialdemócratas, que apuestan por una mayor integración, el Tratado de Lisboa fue negociado por el gobierno dirigido por el partido ODS que llegó al poder en 2006 y que tiene una actitud mucho más cautelosa hacia la UE. Para el primer ministro Mirek Topolánek, el tratado es una opción pragmática que allana el camino para la aceptación de Croacia y de otros países de los Balcanes como miembros de la UE, y no una señal de su entusiasmo por la *comunitarización* de la cooperación en materia policial o judicial o por una política exterior de la UE más fuerte. Sin embargo, por diversos motivos, se involucró personalmente en el apoyo al tratado. En primer lugar, el gobierno checo consiguió prácticamente todas las concesiones que reclamaba en el texto final, por ejemplo la eliminación de referencias simbólicas como la bandera, el himno, el eslogan y el ministro de Asuntos Exteriores de la UE, o la cláusula de la “pasarela de doble sentido” –que permite que la UE devuelva competencias a los Estados miembros– y más salvaguardas para los parlamentos nacionales. Topolánek fue también muy hábil al designar a uno de los principales euroescépticos, Jan Zahradil, que tiene un escaño en el Parlamento Europeo, para dirigir las negociaciones con la Presidencia alemana. Así, es mucho más difícil que Zahradil se oponga ahora al tratado puesto que fue él el encargado de llegar a un compromiso con dicha Presidencia. En segundo lugar, Topolánek debe mantener unida a una coalición que incluye a dos partidos fuertemente pro-europeos, los democristianos (KDU-ČSL) y los verdes (SZ), ambos muy favorables al documento de Lisboa. En tercer lugar, y a esto a menudo no se le presta mucha atención, existe una extraña paradoja en el ámbito político checo. Aunque el partido ODS muestra muchos síntomas de euroescepticismo, sus votantes son firmemente partidarios de la UE. Al contrario, los socialdemócratas, que son europeístas convencidos, cuentan con un electorado mucho más reactivo a este respecto. Un sondeo reciente demostró claramente que mientras que la mayoría de los votantes del ODS piensan que el Parlamento debe ratificar el Tratado de Lisboa, la mayoría de los que respaldan al ČSSD creen que no. Pero puede que el primer ministro tenga a sus opositores más acérrimos entre las filas de su propio partido, en la persona del presidente del partido y en la de sus senadores.

El Senado: el abogado del diablo

En la Cámara de Diputados, el Tratado de Lisboa fue aprobado sin problemas en primera lectura. Sin embargo, los problemas surgieron cuando fue presentado en el Senado. Al examinar el documento, la Comisión de asuntos relacionados con la UE recomendó que se suspendiera el proceso de ratificación y que el tratado fuera sometido al Tribunal Constitucional. Este procedimiento se usa para casos de tratados internacionales que transfieren competencias de la República Checa a una organización internacional como la UE. El objetivo es evitar conflictos futuros entre el Tribunal Constitucional checo y el

Tribunal Europeo de Justicia, tal y como ocurrió en el pasado con el Tribunal Constitucional de Alemania y el Consejo de Estado en Francia. Bajo el artículo 10a de la Constitución checa, los tratados internacionales que transfieren competencias tienen el mismo valor jurídico que la propia Constitución (y por lo tanto tienen el efecto de enmendarla), según afirman la mayoría de los abogados que se especializan en temas constitucionales. En principio, esta prueba de compatibilidad debería servir para zanjar cualquier discrepancia antes de la ratificación. A pesar de los temores de que el proceso pudiera retrasar la ratificación, el gobierno estaba a favor de que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre el tratado al ser reacio a lanzar el proceso él mismo. El Senado identificó seis áreas donde podrían surgir conflictos entre el Tratado de Lisboa y la Constitución checa. Entre ellos están el alcance extendido de la competencia subsidiaria de la UE, la cláusula de la “pasarela” y las implicaciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, que es vinculante. Que el Senado planteara estas cuestiones es justificable y, tal vez, hasta deseable, pero sin duda había también ciertos cálculos políticos. Detrás de su actuación estaban las expectativas sobre el resultado del referéndum en Irlanda y la esperanza implícita de que el asunto desapareciera del debate político en la República Checa si Irlanda votaba en contra. En todo caso, el rechazo de los irlandeses tuvo repercusiones graves en el debate sobre la suerte del tratado en la República checa.

El Tribunal Constitucional: riesgo de un golpe judicial contra el tratado

El procedimiento legal entablado en el Tribunal Constitucional es, de momento, el elemento clave que decidirá cómo se desenvuelve el proceso de ratificación en la República Checa. Evidentemente, es difícil especular sobre qué decisión puede tomar el tribunal ya que delibera a puerta cerrada. Dicho esto, no sería de extrañar que el Tribunal adoptara un punto de vista más político, teniendo en cuenta que en su composición actual figuran varios destacados ex políticos. Recientemente, este tribunal ha asumido una postura política en el tema de la asistencia sanitaria, y en las disputas entre el presidente y el Tribunal Supremo. La cuestión del tiempo es también crucial. El Tribunal Constitucional dio máxima prioridad al debate sobre el tratado y empezó a deliberar inmediatamente. Sin embargo, el presidente, que tiene derecho por ley a intervenir en el procedimiento, pidió al Constitucional que examinara la totalidad del tratado, en su relación con la Constitución checa. De momento parece que el Constitucional sólo va a abordar las cuestiones planteadas por el Senado. De ser así, el presidente podría intentar relanzar el caso cuando tenga que ratificar el tratado. Esto retrasará la ratificación todavía más.

Hay dos opciones en cuanto al fondo de la decisión del Tribunal. En la primera de ellas, el Tribunal podría determinar que el tratado es plenamente compatible con la Constitución checa. En ese caso, la ratificación podría seguir y el tratado volvería al Parlamento para sus deliberaciones, lo cual sería menos problemático. En el segundo caso, el Tribunal podría fallar que el tratado no es compatible y en qué cláusulas específicas cree esto es así. En este caso, la ratificación no podría continuar hasta que se adoptase una enmienda constitucional, para armonizar ambos textos. Esto sería mucho más complicado de conseguir a la luz de la composición actual del Parlamento, donde es extremadamente difícil lograr una mayoría (tres quintas partes). Los parlamentarios a los que no les gusta el tratado verían semejante enmienda como un cambio indeseado y encubierto de la Constitución Checa y seguramente no darían su visto bueno.

Los próximos Pasos: el Senado, el presidente y la UE como actores clave

Aunque el Tribunal Constitucional dictamine que el Tratado de Lisboa y la Constitución

son compatibles, aún quedarán muchos escollos en el camino a la ratificación, debido a factores tanto internos como externos. Es de esperar un debate muy duro en el Senado. Aunque el partido en el poder, el ODS, tiene una mayoría holgada de 41 de los 81 senadores, muchos de ellos están decididos a votar en contra del documento. Su lealtad al gobierno no está en juego porque los senadores actúan a menudo de forma independiente. Su escaño no está vinculado al gobierno, como es el caso de los diputados de la cámara baja. Recientemente, 10 senadores del ODS desafiaron al primer ministro en el caso de otro tratado importante, el del Tribunal Criminal Internacional, que Topolánek quería aprobar a toda costa antes de que empezara la Presidencia checa de la UE. Una posible estrategia para que los senadores rebeldes del ODS aprueben el Tratado de Lisboa es acordar un compromiso basado en el tratado de sistema de defensa antimisiles con EEUU. Este tratado se presentará para su aprobación por el Parlamento antes del otoño. Sin embargo, será difícil que el primer ministro utilice esto como baza negociadora. Para la oposición socialdemócrata sería ridículo cambiar el Tratado de Lisboa por un radar. Saben que el gobierno tiene muchas ganas de aprobar ambos tratados, pero supondría una doble derrota para ellos. Los votantes socialistas están fuertemente en contra del acuerdo de defensa antimisiles con EEUU pero también en contra del Tratado de Lisboa, y la oposición de los socialdemócratas a la instalación de un radar en su territorio está más sólidamente articulada, es más consistente y cuenta con más apoyos que la oposición que ejercen algunos miembros del ODS al Tratado de Lisboa. Por lo tanto, el primer ministro tendrá que elaborar seguramente otra estrategia ya que es improbable que funcione este compromiso basado en un intercambio. En segundo lugar, el impacto del “no” de los irlandeses ha sido muy importante. Ha alentado a los miembros del Senado que estaban en contra del tratado pero que habían decidido votar a favor por lealtad al gobierno. Por lo tanto, cuando el tratado vuelva al Parlamento para su deliberación, será crucial que la UE haya encontrado una fórmula para seguir adelante a pesar de Irlanda. Si existe una clara posibilidad de que el documento sea votado por segunda vez en Irlanda y de que pueda ser aprobado (quizá con concesiones a Irlanda como una declaración o protocolo especiales), aumentarán sustancialmente las probabilidades que el Senado checo apruebe también el tratado. Existe también un tercer variable, seguramente menos importante: las elecciones al Senado se celebrarán en noviembre de 2008, con la renovación de un tercio de los senadores. Esto podría cambiar la dinámica, aunque no sustancialmente; incluso si el partido ODS (12 de cuyos senadores buscan la re-elección) pierda su mayoría, el tratado todavía necesitaría los votos de tres quintas partes de la cámara para ser aprobado.

Y aunque el Senado apruebe el tratado, existe otro factor que ya está suscitando el debate: el presidente Václav Klaus es sin duda el jefe de Estado más euroescéptico de toda la UE (tal vez su único competidor sea Lech Kaczyński). Aunque en un principio dio a entender que si Parlamento aprobaba el tratado él no pondría pegas, la situación ha cambiado después del voto negativo de los irlandeses. El presidente Klaus fue el primer político checo que declaró que el tratado estaba muerto, calificando la situación de “victoria de la razón sobre los intentos artificiales de los elites europeas de conseguir una unificación forzada de Europa”. Recientemente ha suavizado su oposición un poco, asegurando que si los irlandeses votan otra vez, la ratificación podría seguir su curso. El debate gira ahora entorno a qué hará en la siguiente fase. Existen varias posibilidades. La primera es que el presidente complete la ratificación, sin causar problemas, si el Parlamento aprueba el tratado. Otra probabilidad es que intente volver a remitir el texto al Tribunal Constitucional si éste no responde a sus preocupaciones en su primer dictamen, lo que retrasará el proceso aún más, como ya se ha dado a entender. La peor de las perspectivas posibles es que el presidente prolongue la ratificación indefinidamente, o simplemente se niegue a ratificar el tratado. La Constitución checa no deja claro si el

presidente tiene derecho a no ratificar un tratado que ha sido aprobado por el Parlamento. Así que esto puede requerir una decisión del Constitucional, lo cual retrasaría las cosas más todavía. La tercera posibilidad, que tal vez sea la más probable, es que en vez de buscar la confrontación directa, el presidente Klaus intente ejercer su influencia como presidente honorífico del partido gobernante, para servir como “caballo de Troya” dentro del ODS y convencer a un mayor número de parlamentarios euroescépticos a votar en contra del tratado. Esta sería una muy mala noticia para el partido y para el gobierno antes de la Presidencia checa de la UE. Además, podría minar la posición del primer ministro y provocar una controversia importante sobre la actitud del partido hacia Europa.

Conclusión

Por qué, al final, los checos dirán seguramente “sí”

El primer ministro Topolánek se encuentra actualmente en una posición extremadamente incómoda. Tiene que conseguir que el Parlamento apruebe dos polémicos tratados –el de Lisboa y el acuerdo de defensa antimisiles con EEUU–. Sin embargo, hay varios motivos para pensar que el proceso checo de ratificación del Tratado de Lisboa proseguirá y acabará por completarse. El Tratado de Lisboa es menos controvertido que el otro, aunque las actitudes de los que están a favor van desde el entusiasta euro-optimismo de los socialdemócratas y los verdes hasta el frío pragmatismo de gran parte del ODS. La primera fuente de presión a corto plazo, y tal vez la más importante, es la inminente Presidencia checa de la UE. Si no ratifica el tratado, la República Checa no tendrá influencia para defender políticas que interesan mucho al gobierno actual. Éstas incluyen la ampliación de la UE a los Balcanes y la seguridad energética. La Presidencia también es importante para el gobierno, ya que puede aligerar algo de la presión dentro de la coalición y también desde la oposición. Puesto que se trata de la primera Presidencia europea de la República Checa, la mayoría de los actores políticos querrán que sea un éxito y evidentemente esto será mucho más fácil si el Tratado de Lisboa no está de por medio. Por lo tanto, zanjar el tema de como proceder después del voto negativo de los irlandeses es una preocupación importante para el gobierno actual. Evidentemente, a Topolánek le gustaría que durante la Presidencia francesa surgiera un plan con una solución viable para salir del actual punto muerto. Así sería más fácil persuadir a los parlamentarios rebeldes para que voten afirmativamente, una vez se adopte una hoja de ruta en algún momento del otoño de 2008, a ser posible en la cumbre informal de octubre. Pero la Presidencia sólo genera presión a corto plazo. Más importante es la polarización del escenario político checo en relación con el futuro de la UE: mientras la derecha quiere “menos Europa”, la izquierda desea mayor integración. Y esto no va a desaparecer de un día para otro, a no ser que una facción más pragmática del ODS se haga fuerte y evite que los euroescépticos más recalcitrantes impongan el discurso del presidente Klaus. Queda por ver si esto va a ocurrir, pero es muy posible que la ratificación del Tratado de Lisboa sea la primera prueba de fuego importante.

David Král

Director del EUROPEUM Institute for European Policy